

Processo: 749322
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Ilicínea
Exercício: 2007
Responsável: Silvio Ribeiro de Lima
Apenso: 766221
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 15/9/2022

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Observância dos limites constitucionais de aplicação no Ensino e na Saúde apurados em inspeção *in loco* (Processo de Inspeção Ordinária n. 766221), no repasse de recursos à Câmara Municipal, bem como dos limites legais de Gastos com Pessoal.
2. Abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, contrariando o inciso V do art. 167 da Constituição da República de 1988 e o art. 42 da Lei n. 4.320/64 e a Súmula TCEMG n. 77/2008.
3. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis de excesso de arrecadação, art. 43 da Lei n. 4.320/64.
4. Despesas excedentes ao limite dos créditos concedidos, art. 59 da Lei n. 4.320/64.
5. Desapensamento dos autos do Processo de Inspeção Ordinária n. 766221 desta prestação de contas, para o exame das matérias remanescentes neles constantes, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa n. 2/2009.
6. Recomendações.
7. Rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da LC n. 102/2008.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- D)** emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas anuais de responsabilidade do Sr. Silvio Ribeiro de Lima, Prefeito Municipal de Ilicínea, no exercício de 2007, nos termos do disposto no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do Regimento Interno, tendo em vista a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, sem recursos disponíveis e empenho de despesas além dos créditos concedidos, contrariando, respectivamente, os artigos 42, 43 e 59 da Lei n. 4.320/64;

- II) determinar o desapensamento dos autos do Processo de Inspeção Ordinária n. 766221 desta prestação de contas, para o exame das matérias remanescentes neles constantes, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa n. 2/2009;
- III) determinar a inclusão do nome do Sr. Silvio Ribeiro de Lima no rol de responsável a que se refere o §5º do art. 11 da Lei n. 9.504/97, caso prevaleça o presente parecer pela rejeição das contas quando do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos do §2º do art. 31 da Constituição da República;
- IV) encaminhar os autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis;
- V) determinar, cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de setembro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator
(assinado digitalmente)



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 15/9/2022**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Ilicínea, referente ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr. Silvio Ribeiro de Lima, Prefeito Municipal à época.

Os presentes autos foram digitalizados e anexados ao SGAP para sua regular tramitação em formato eletrônico a partir de 8/2/2022, compondo-se de 1 volume e 171 páginas, conforme Termo de Digitalização de Autos Físicos (Peça n. 19), em cumprimento ao § 3º do art. 6º da Portaria n. 46/PRES./2020.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, às fls. 4 a 27 (Peça n. 18), irregularidades na abertura de créditos adicionais, em descumprimento aos artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320/64.

O responsável foi regularmente citado em 25/6/2010, conforme “AR” juntado aos autos em 5/7/2010, à fl. 38 (Peça n. 18), e apresentou defesa em 30/7/2010, conforme documentação às fls. 39 a 129 (Peça n. 18).

A unidade técnica, às fls. 131 a 135 (Peça n. 18), em sede de reexame, ratificou a irregularidade quanto à infringência ao art. 43 da Lei n. 4.320/64.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Maria Cecília Borges, às fls. 138 a 139 (Peça n. 18), opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva das contas, bem como pela expedição de recomendações.

Conforme o Termo de apensamento, à fl. 140 (Peça n. 18), o Processo de Inspeção Ordinária n. 766221 foi apensado aos presentes autos, em cumprimento ao despacho da Presidência exarado às fls. 391 daqueles autos.

Ressalta-se que, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa n. 2, de 5/12/2009, os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas. Assim, informa-se que os referidos índices, apurados no citado Processo de Inspeção Ordinária, obedeceram aos limites determinados na Constituição da República/88, conforme fls. 8 e 9 (Peça n. 18).

Em 6/4/2015, conforme despacho de fls. 144 e 145 (Peça n. 18), foi afastada a análise técnica de fls. 5 e 132, no tocante ao cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64, e determinada novamente a citação do responsável.

Devidamente citado em 27/4/2015, conforme juntada do “AR” à fl. 148 (Peça n. 18), o responsável apresentou defesa de fls. 149 a 152 e, ainda, juntou documentos de fls. 153 a 163, conforme termo de juntada à fl. 164.

A unidade técnica processou novo reexame de fls. 166 a 168 (Peça n. 18), concluindo que foi cumprido o art. 59 da Lei n. 4.320/64, mas ratificando a irregularidade referente ao art. 43 da Lei n. 4.320/64.

Ainda, de acordo com o estudo inicial da unidade técnica, às fls. 4 a 27 (Peça n. 18), não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 5,86% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fl. 7;

- aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) e ao ensino (art. 212 da CR/88), pois foram aplicados os percentuais de 17,69% e 29,82% da receita base de cálculo, respectivamente, considerando os dados apurados na inspeção *in loco*, Processo de Inspeção Ordinária n. 766221, fls. 8 e 9;

- despesas com pessoal (artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/00), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 41,75%, de 39,94% e de 1,81% da receita base de cálculo, fl. 9.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Maria Cecília Borges, fls. 171 – frente e verso (Peça n. 18), ratificou o parecer exarado às fls. 138 a 139 (Peça n. 18), no qual opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva das contas e pela expedição de recomendações.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 1.548, de 30/12/2006, fl. 57 e 58 (Peça n. 18), previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$7.500.000,00, e autorizou, em seu art. 4º, a abertura de créditos adicionais suplementares até o valor de 1% (um por cento) do total fixado no orçamento do município.

Importante destacar que a Lei Municipal n. 1.565, de 30/3/2007, à fl. 65 (Peça n. 18), ampliou o percentual de suplementação autorizado na LOA em até 5%. E a Lei Municipal n. 1.578, de 14/5/2007, à fl. 70 (Peça n. 18), ampliou em até 3%, para utilização dos recursos de excesso de arrecadação.

Portanto, o percentual autorizado inicialmente na LOA para a abertura de créditos suplementares passou a ser de 9% (nove por cento) sobre o montante da despesa fixada.

Verifica-se, ainda, que houve a autorização para a abertura de créditos suplementares por meio de outras leis, conforme demonstrativo às fls. 18 a 21 (Peça n. 18).

Assim, no que diz respeito ao limite de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA, embora não haja legislação que normatize a matéria, entende-se como razoável um limite de até 20% das dotações orçamentárias, que em princípio, denota um bom planejamento.

Por outro lado, um bom planejamento orçamentário não se limita apenas ao percentual de abertura de créditos suplementares, ele se inicia pela previsão da receita. Tendo em vista que ela é limitada e, por isso mesmo, é o parâmetro para a fixação da despesa, deve ser orçada com bastante critério, adotando como base a arrecadação dos três últimos exercícios (art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF) sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do Balanço Orçamentário, extraído do SIACE/PCA, fls. 141 e 142 (Peça n. 18), verificou-se arrecadação superavitária, porém com déficit na execução orçamentária, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA	Receita Arrecadada	Arrecadação Superavitária
2007	R\$7.500.000,00	R\$9.836.741,98	R\$2.336.741,98
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Déficit orçamentário
2007	R\$9.836.741,98	R\$10.758.777,98	R\$922.036,00

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão
Fonte: Dados extraídos do Balanço Orçamentário/SIACE de 2007, fls. 141/142 (Peça n. 18).

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar n. 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, [...]

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (Grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado¹, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

Com efeito, **o planejamento é uma atividade** constante, **ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (Grifos nossos).

Por fim, recomenda-se ao Executivo Municipal que ao elaborar o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, deverá fazê-lo o mais próximo da realidade de sua municipalidade e, no que diz respeito à previsão da receita, recomenda-se que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF.

2.2 Abertura de Créditos Adicionais sem Cobertura Legal - Art. 42 da Lei n. 4.320/64

A unidade técnica apontou no exame inicial, conforme fls. 5 e 6 (Peça n. 18), Item II - Créditos Orçamentários e Adicionais, que o município abriu créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de **R\$607.557,23**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

¹ Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Também no exame preambular, a unidade técnica destacou que o montante de créditos autorizados na LOA, R\$675.000,00, e por outras leis, R\$4.148.248,02, totalizando **R\$4.823.248,02**, mostrou-se inferior ao total de créditos abertos de **R\$5.430.805,25**.

Relatou a unidade técnica em seu exame inicial, ainda, que foi desconsiderado o montante dos créditos suplementares autorizados por meio das Leis Municipais n. 1.458 e 1.499, nos valores de R\$10.000,00 e R\$2.000,00, respectivamente, uma vez que tais leis antecedem à Lei Orçamentária Municipal n. 1.548/2006.

Esclareceu também que foram expurgados os valores referentes à abertura de créditos especiais com lastro na Lei Municipal n. 1.459, no total de R\$57.500,00, por ser anterior à LOA; e com lastro na LOA, no montante de R\$11.256,22, tendo em vista que esses créditos devem ser autorizados por leis específicas, conforme inciso I do art. 7º da Lei n. 4.320/64.

Instado a se manifestar, o responsável, por sua vez, apresentou suas justificativas às fls. 39 a 44, e juntou cópia de documentação instrutória às fls. 45 a 129 (Peça n. 18), incluindo as cópias das leis pertinentes.

Demonstrou que foram abertos créditos adicionais com a fonte de excesso de arrecadação por outras leis, no total de R\$3.192.824,70, e por meio da LOA, no valor de R\$872.492,16. Assim, alegou que houve suplementações com a utilização do excesso de arrecadação no total de R\$4.065.316,86, e que houve cumprimento do art. 42 da Lei n. 4.320/64.

Ainda, no tocante à abertura dos créditos suplementares, tendo por base a autorização constante nas Leis Municipais n. 1.458 e 1.499, nos valores de R\$10.000,00 e R\$2.000,00, respectivamente, a defesa alegou que os números das citadas normas autorizativas foram lançados erroneamente, quando o correto seria, de fato, a mencionada Lei n. 1.548/2016 – LOA.

Quanto à abertura de créditos especiais, aduziu que foram incluídos valores no demonstrativo incorretamente e demonstrou abertura no montante de R\$1.745.773,47.

Em reexame necessário, às fls. 131 a 135 (Peça n. 18), após análise das cópias das leis enviadas pela defesa, a unidade técnica retificou a análise dos créditos orçamentários e adicionais.

Apurou, à fl. 132 (Peça n. 18), que o montante de créditos autorizados na LOA, R\$675.000,00, e por outras leis, R\$4.893.680,92, totalizando **R\$5.568.680,92**, acobertou o montante de créditos abertos de **R\$5.430.805,25**, concluindo que o município não contrariou o art. 42 da Lei n. 4.320/64.

A unidade técnica ratificou a informação da defesa e concluiu que houve, realmente, lançamento errôneo das normas legais citadas. Ratificou, ainda, o quadro de créditos especiais demonstrado pela defesa às fls. 43 e 44. Portanto, nesse sentido, desconsiderou os apontamentos iniciais.

Compulsando os autos, verifica-se que a defesa anexou cópias da Lei Orçamentária n. 1.548/2006, às fls. 57 e 58, bem como das leis que alteraram o limite de suplementação, Lei Municipal n. 1.565/2007, fl. 65, e Lei Municipal n. 1.578/2007, fl. 70.

Além dessas, anexou cópias de leis específicas que autorizaram a abertura de **créditos suplementares**, conforme demonstrado abaixo:

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI N.	VALOR - R\$	FONTE DE RECURSOS	FLS. (Peça n. 18)
1.599	148.000,00	Excesso de arrecadação	47/48
1.615	120.000,00	Excesso de arrecadação	49
1.597	246.000,00	Anulação de dotações	50/54 e 91/95

1.550	75.000,00	Anulação de dotações	59
1.559	677.844,41	Anulação de dotações	60/61
1.560	25.000,00	Anulação de dotações	62/63
1.573	187.000,00	Anulação de dotações	67
1.584	394.300,00	Excesso de arrecadação	73/75
1.585	61.800,00	Excesso de arrecadação	76/77
1.586	25.000,00	Excesso de arrecadação	78
1.587	209.645,00	Excesso de arrecadação	79/80
1.588	77.000,00	Excesso de arrecadação	82
1.592	209.000,00	Excesso de arrecadação	87/88
1.595	85.500,00	Excesso de arrecadação	89/90
1.606	25.925,00	Anulação de dotações	96/97
1.608	105.000,00	Excesso de arrecadação	98
1.609	49.500,00	Anulação de dotações	99
1.610	179.600,00	Excesso de arrecadação	101
1.611	388.400,00	Excesso de arrecadação	103/105
1.600	272.238,00	Excesso de arrecadação	107/109
1.613	85.500,00	Anulação de dotações	110/113
1.617	25.000,00	Excesso de arrecadação	114/115
1.620	73.291,70	Excesso de arrecadação	118/119
1.624	149.600,00	Excesso de arrecadação	120/122
1.625	507.000,00	Todas as fontes	123
1.603	89.909,81	Anulação de dotações	124/128
TOTAL	4.492.053,92		

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Anexou, ainda, cópias das leis que autorizaram a abertura de **créditos especiais**, conforme quadro abaixo:

CRÉDITOS ESPECIAIS

LEI N.	VALOR - R\$	FONTE DE RECURSOS	FLS. (Peça n. 18)
1.598	290.000,00	Excesso de arrecadação	45/46
1.560	601.723,47	Anulação de dotações	62/63
1.564	9.000,00	Anulação de dotações	64
1.572	70.000,00	Anulação de dotações	66
1.576	64.000,00	Anulação de dotações	69
1.582	62.000,00	Anulação de dotações	71
1.589	118.000,00	Excesso de arrecadação	81
1.593	29.000,00	Excesso de arrecadação	83/84
1.594	27.200,00	Excesso de arrecadação	85/86
1.616	44.000,00	Excesso de arrecadação	106
1.619	230.000,00	Excesso de arrecadação	116/117
1.604	200.850,00	Excesso de arrecadação	129
TOTAL	1.745.773,47		

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Em relação aos créditos suplementares, de acordo com as cópias das leis enviadas pela defesa, observa-se que foi autorizada suplementação por meio de leis específicas no montante de **R\$4.492.053,92**.

Observa-se, ainda, em consulta ao Quadro de Créditos Adicionais extraído do SIACE/PCA, às fls. 18 a 21 (Peça n. 18), que foram abertos créditos suplementares no total de **R\$5.442.805,25**, autorizados pela LOA e por outras leis, cujas cópias de decretos não foram anexadas aos autos pela defesa.

Constata-se, assim, utilizando-se a metodologia de análise dos créditos orçamentários e adicionais à época da presente prestação de contas, que o montante de créditos suplementares

autorizados na LOA, de **R\$675.000,00** (limite de 9% da despesa), somado ao montante autorizado por outras leis, conforme documentação juntada pela defesa, de **R\$4.492.053,92**, totaliza **R\$5.167.053,92**, não acobertando o valor aberto por decretos de **R\$5.442.805,25**.

Dessa forma, em discordância com o reexame técnico de fls. 131 a 135 (Peça n. 18), conclui-se que foram abertos créditos suplementares sem cobertura legal no montante de **R\$275.751,33**, o que representa **3,68%** da despesa fixada de R\$7.500.000,00, contrariando o disposto no art. 167, V, da CR/88 e art. 42 da Lei n. 4.320/64.

Quanto aos créditos especiais, de acordo com as cópias das leis enviadas pela defesa, verifica-se que foi autorizada a abertura no montante de **R\$1.745.773,47** e, de acordo com Quadro de Créditos Adicionais extraído do SIACE/PCA, às fls. 18 a 21 (Peça n. 18), foram abertos no total de **R\$1.653.179,69**, cumprindo o art. 42 da Lei n. 4.320/64.

Insta registrar que as autorizações para suplementar dotação orçamentária, bem como as autorizações para a abertura de créditos especiais são procedimentos que alteram a lei orçamentária em sua estrutura interna. Assim, qualquer modificação ou alteração de uma lei só poderá ser feita mediante outra lei.

O orçamento público não pode ser compreendido apenas em sua feição financeira, mas sim como um sistema integrado de planejamento público, que envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sendo que a esta última cabe fixar a despesa e prever a receita necessária à execução dos programas governamentais previstos no PPA de modo a alcançar as metas físicas e financeiras neles fixados.

Ora, mais que alterar a feição financeira da LOA, permitir a alteração de dotações orçamentárias ao arrepio do crivo do Poder Legislativo, significa em verdade subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução das políticas públicas, uma vez que através de anulações de dotações e/ou a inserção de novas não previstas no orçamento original poderão ser executadas despesas desvinculadas dos programas governamentais autorizados originariamente pelo Parlamento.

Destarte, não há dúvida quanto à obrigatoriedade de se exigir a prévia autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais (suplementar e especial). O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.

Acrescenta-se aos autos ensinamentos do doutrinador James Giacomoni², *in verbis*.

Ao Poder Legislativo cabe aprovar a lei orçamentária, ou, dito de outra forma, cabe autorizar a cobrança das receitas e a realização das despesas públicas.

[...]

pode-se concluir que **a expressão *autorização*, no contexto da aprovação legislativa do orçamento de despesa, significa que ao Poder Executivo cabe realizar determinada programação de trabalho – e não outra –, devendo aplicar os recursos públicos nos vários créditos orçamentários (dotações) de acordo com valores-teto devidamente especificados.**

² Giacomoni, James. – Orçamento Público. 10. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001. p. 253, 255, 257 e 259.

[...]

A lei orçamentária seria uma ficção caso o Poder Executivo efetivasse despesas sem a necessária autorização legislativa. As determinações da Constituição de 1988, incorporando à lei orçamentária as receitas e despesas da seguridade social e de financiamento da dívida pública, garantem a efetiva adoção dos princípios da unidade e da universalidade orçamentárias. Não bastassem essas definições, expressas no art. § 5º de seu art. 165, a Constituição, nos incisos I, II, V, VI e VII do art. 167, **expressamente e exaustivamente, veda a realização de despesas não previstas e não autorizadas na lei orçamentária.**

[...]

O orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação; a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento. O comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste da forma orçamentária.

[...]

A lei orçamentária é organizada na forma de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas dotações. [...] Na realidade, o *crédito orçamentário* é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária.

[...] Por seu turno, **dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário.** Teixeira Machado & Heraldo Reis possuem o mesmo entendimento e assim clareiam a questão: “**o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e esta o limite de recurso financeiro autorizado.**”

Dessa forma, mantém-se a irregularidade na abertura de créditos suplementares apontada inicialmente, com a retificação do valor para **R\$275.751,33**, em desacordo com o art. 167, V, da CR/88 e art. 42 da Lei n. 4.320/64.

Salienta-se que esta Casa entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, como dispõe a Súmula TCEMG n. 77/2008, *in verbis*:

Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.

Assim, por determinação expressa do art. 167, V, da Constituição da República de 1988, do art. 42 da Lei n. 4.320/64 e da Súmula TCEMG n. 77/2008, a abertura de créditos adicionais necessita de amparo legal, ou seja, estes créditos deverão ser autorizados por lei e abertos por decretos.

2.3 Créditos adicionais sem Recursos Disponíveis – Art. 43 da Lei n. 4.320/64

A unidade técnica informou, inicialmente, quando da análise do subitem 1.3 – Demonstrativo dos créditos adicionais abertos sem recursos, fl. 5 (Peça n. 18), que o município procedeu à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, no valor de **R\$2.073.790,59**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64.

Segundo a unidade técnica, foi apurado o montante do excesso de arrecadação efetivamente registrado no exercício de **R\$2.336.741,98**, mas houve abertura de créditos adicionais utilizando esses recursos no valor de **R\$4.410.532,57**.

Instado a se manifestar, o responsável alegou, às fls. 39 a 44 (Peça n. 18), que houve equilíbrio das contas, uma vez que o valor da despesa realizada não ultrapassou ao da receita arrecadada. Argumentou, também, que havia estimativa de arrecadação de receitas decorrentes de convênios de transferências de capital, motivando, assim, a abertura de créditos especiais com a utilização do saldo verificado pela tendência do exercício. No entanto, ante o não recebimento

dos valores previstos no período, foi ocasionado o empenhamento da despesa sem o devido recurso disponível.

Ponderou que foi utilizado como fonte para a abertura de créditos adicionais o excesso de arrecadação autorizado pela LOA, de R\$872.492,16, e também o decorrente de outras leis, de R\$3.192.824,70, totalizando R\$4.065.316,86.

A unidade técnica, por sua vez, ao reexaminar a matéria, fls. 132 a 134 (Peça n. 18), ratificou o apontamento feito inicialmente, considerando a inexistência de saldo suficiente na fonte de excesso de arrecadação para suportar a abertura dos créditos adicionais, conforme demonstrado às fls. 5 e 6 e 18 a 21.

Informou, ainda, tendo em vista a alegação da defesa de que não houve a realização da despesa, que o município deveria ter cancelado os decretos regulamentadores no encerramento do exercício para não caracterizar a abertura dos citados créditos.

Posteriormente, o responsável foi instado a se manifestar sobre irregularidade apontada no art. 59 da Lei n. 4.320/64, porém apresentou alegações sobre a irregularidade no art. 43 da Lei n. 4.320/64, conforme fls. 149 a 152, e documentos às fls. 153 a 163 (Peça n. 18).

A defesa alegou, em síntese, que houve excesso de arrecadação nas fontes FUNDEB e convênios, relativas às receitas 17.24.01.00 - Transferência do FUNDEB, 17.61.99.01-Convênio com a União - Asfaltamento, 17.61.99.02 – Convênio com a União - Turismo, 17.62.00.00 – Transferência de convênios do Estado e DF e suas cidades, no valor total de R\$858.285,03.

Aduziu que foram abertos créditos adicionais utilizando recursos dos convênios citados, por meio dos Decretos n. 104/2007, no valor de R\$290.000,00, e n. 113/2007, no valor de R\$230.000,00.

Elaborou quadros comparativos entre o valor irregular apontado no art. 59 da Lei n. 4.320/64, de R\$922.036,00, o valor apurado de excesso de arrecadação em convênios, de R\$858.285,03, e o valor dos créditos abertos nessa fonte, de R\$520.000,00. E concluiu que as diferenças apuradas entre esses valores seriam ínfimas frente à receita arrecadada no exercício.

A unidade técnica, às fls. 166 a 169 (Peça n. 18), aduziu que houve um equívoco da defesa ao considerar o valor de R\$922.036,00, apontando como execução de despesa sem créditos concedidos, para créditos excedidos ao recurso do excesso de arrecadação.

Ressaltou, ainda, que os quadros elaborados pela defesa não evidenciam uma análise correta.

Informou que, nas prestações de contas do exercício de 2007, o excesso de arrecadação era apurado pela soma dos saldos positivos e negativos apurados em cada rubrica da receita. Conforme Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, às fls. 154/157, foi apurado o valor de R\$2.336.741,98.

A unidade técnica observou que não foram anexadas cópias dos citados decretos de abertura de créditos, de n. 104 e n. 113.

Verificou que os demonstrativos identificados como Histórico da Receita, juntados pela defesa às fls. 158 e 159 (Peça n. 18), das rubricas 17.61.99.02 - Convênio com a União – Turismo e 17.61.99.01 - Convênio com a União – Asfaltamento apresentaram excesso de arrecadação, respectivamente, nos valores de R\$400.000,00 e R\$195.000,00.

No entanto, verificou que as Leis Municipais n. 1.619 e 1.598, anexadas às fls. 160 a 163 (Peça n. 18), não apresentam relação com os demonstrativos de Históricos da Receita, uma vez que apresentam programas diferentes.

Salientou que a Lei n. 1.619, às fls. 160/161, autorizou a abertura de crédito especial no valor de R\$230.000,00, para dotação cuja despesa era ampliação e cobertura de quadras poliesportivas; e a Lei n. 1.598, às fls. 162/163, autorizou abertura de crédito especial no valor de R\$ 290.000,00 para dotação cuja despesa era construção de um ginásio poliesportivo.

Ante o exposto, a unidade técnica concluiu que as justificativas e documentos apresentados não sanaram o apontamento referente à abertura de créditos sem recursos no valor de R\$2.073.790,59, contrariando o art. 43 da Lei n. 4.320/64, razão pela qual ratificou as análises técnicas de fls. 5 e 132 (Peça n. 18).

Cumprе ressaltar que o inciso V do art. 167 da Constituição da República de 1988 estabelece que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Por sua vez, o *caput* do art. 43 da Lei n. 4.320/64 preceitua que a **abertura** dos créditos adicionais autorizados no orçamento ou em leis específicas, **depende** da existência de recursos disponíveis para ocorrer às despesas.

Cabe registrar que os recursos disponíveis para a abertura dos créditos suplementares e especiais dependem do superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, do excesso de arrecadação no exercício, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei e, ainda, do produto de operações de crédito autorizadas, conforme art. 43, § 1º, I, II, III e IV, da Lei n. 4.320/64.

Ainda, o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000 - LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ressalta-se, também, o entendimento da Consulta n. 873.706, desta Casa, respondida em sessão do dia 20/6/2012, de que é correta a abertura de créditos adicionais cuja fonte de recursos seja o excesso de arrecadação dos convênios, ainda que não se efetive essa arrecadação no período.

De fato, o município poderia utilizar os recursos vinculados para abertura de créditos adicionais, no entanto, não foram anexados aos autos documentos suficientes para comprovar a celebração de contratos de convênios e a respectiva abertura de créditos. Assim, anuindo com a unidade técnica, conclui-se que as alegações da defesa não podem prosperar.

Verifica-se, conforme Quadro de Créditos Adicionais extraído do SIACE/PCA, às fls. 18 a 21 (Peça n. 18), que foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação no valor **R\$4.410.532,57**, e a unidade técnica apurou, conforme Balanço Orçamentário às fls. 141 e 142 (Peça n. 18), que os recursos provenientes de excesso de arrecadação foram de **R\$2.336.741,98**.

Isto posto, constata-se que foram abertos créditos adicionais, no montante de **R\$2.073.790,59**, sem recursos disponíveis decorrentes do excesso de arrecadação, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64, equivalente ao percentual de **27,65%** da despesa fixada de **R\$7.500.000,00**, o que não admite a aplicação do princípio da insignificância.

2.4 Despesa excedente ao limite dos Créditos Concedidos – Art. 59 da Lei n. 4.320/64

Às fls. 5 e 132 (Peça n. 18), a unidade técnica concluiu que não foram apuradas despesas excedentes aos créditos concedidos, obedecendo ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Entretanto, como a unidade técnica considerou no total de créditos autorizados o montante de créditos abertos sem recursos disponíveis de excesso de arrecadação, foi afastada a análise técnica no tocante ao cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64, conforme despacho juntado

às fls. 144 e 145 (Peça n. 18), e constatado que as despesas empenhadas (R\$10.758.777,98) excederam os créditos autorizados (R\$9.836.741,98), conforme demonstrado a seguir:

	Em R\$
1 Crédito autorizado na LOA	7.500.000,00
2 Limite para abertura de crédito suplementar/especial utilizando a fonte excesso de arrecadação	2.336.741,98
3 Limite para abertura de crédito suplementar/especial utilizando a fonte superávit financeiro do ex. anterior	0,00
4 Limite para abertura de crédito suplementar/especial utilizando a fonte operações de crédito	0,00
5 Despesa autorizada total (1+2+3+4)	9.836.741,98
6 Despesa empenhada, conforme balanço orçamentário	10.758.777,98
7 Total da despesa empenhada, sem autorização legal (5-6)	922.036,00

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, fls. 144 (Peça n. 18).

Instado a se manifestar, o responsável apresentou defesa às fls. 149 a 163 (Peça n. 18), entretanto, as alegações apresentadas não se referiram à irregularidade do art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Em reexame, às fls. 166 a 169 (Peça n. 18), a unidade técnica afirmou que não houve manifestação da defesa quanto à irregularidade em análise neste item.

Todavia, ressaltou que as análises técnicas da regularidade dos créditos orçamentários e adicionais do município, constantes às fls. 5 e 132, utilizaram metodologia constante do sistema SIACE/PCA deste Tribunal, na qual "os créditos orçamentários referem-se ao valor orçado somado aos Créditos Adicionais Abertos, exceto por anulação".

Dessa forma, ratificou que houve o cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64, haja vista que a análise técnica foi realizada do mesmo modo aplicado em demais processos de prestação de contas anuais, desde o exercício de 2005.

Salienta-se que o art. 59 da Lei n. 4.320/64 prevê que o empenho da despesa não poderá exceder ao limite dos créditos concedidos, bem como o art. 167, II da CR/88, veda "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".

Verifica-se, em discordância com as análises técnicas, que os créditos concedidos, relativo ao crédito autorizado na LOA, de R\$7.500.000,00, somado aos créditos abertos por excesso de arrecadação, limitado ao recurso disponível de R\$2.336.741,98, totalizam **R\$9.836.741,98**.

Isto posto, considerando que foram autorizados créditos no valor de R\$9.836.741,98 e as despesas empenhadas totalizaram o valor de R\$10.758.777,98, constata-se que o município **empenhou despesas além do limite dos créditos concedidos**, no montante de **R\$922.036,00**, que representa o percentual de **12,29%** da despesa fixada de **R\$7.500.000,00**, em descumprimento ao art. 167, II, da CR/88 e ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

2.5 Das consequências advindas das irregularidades constatadas

Tendo em vista o descumprimento dos artigos 42, 43 e 59 da Lei n. 4.320/64, irregularidades que ensejam a rejeição das contas, deve-se avaliar a conduta do responsável para os fins do art. 1º, I, "g", da Lei Complementar n. 64/90.

Diante das circunstâncias do caso concreto e dos deveres de conduta exigíveis do Chefe do Poder Executivo, quando da administração orçamentária e financeira do município, deve ele conhecer dos seus deveres constitucionais quanto às contas de governo, notadamente, a estrita

observância dos índices de gastos com pessoal, educação, saúde, repasse ao Poder Legislativo, bem como as normas atinentes à execução orçamentária.

Dessa forma, o Prefeito tinha a obrigação legal de acompanhar, durante todo o exercício, a evolução das receitas e despesas públicas por meio da emissão do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, previsto nos artigos 52 e 53 da LC n. 101/2000, apondo, inclusive, assinatura no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, previsto nos arts. 54 e 55 da referida lei, de modo a garantir a observância, ao final do exercício, dos índices, repasses e normas orçamentárias constitucionalmente fixados.

Além disso, em casos como o presente, o Tribunal Superior Eleitoral possui farta jurisprudência no seguinte sentido:

INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADES INSANÁVEIS. (...) As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que os respectivos fatos ou condenações sejam anteriores à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei. **Constituem irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis.** Recurso ordinário provido. (TSE RECURSO ORDINÁRIO Nº 3991-66.2010.6.13.0000 - CLASSE 37 - -BELOHORIZONTE - MINAS GERAIS, Relator: Min. HAMILTON CARVALHIDO, Data de Julgamento: 16/11/2010)

“Recurso especial. Registro de candidato. Indeferimento. Eleição 2012. Inelegibilidade. Rejeição de contas [...] Descumprimento. Lei de responsabilidade fiscal. Vício insanável. Desprovimento. 1.O descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa para fins da incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 [...]. 2. Recurso especial desprovido.” (Ac. de 18.10.2012 no REspe nº 20296, rel. Min. Marco Aurélio, red. designado Min. Dias Toffoli). (Grifos nossos).

Nesse sentido, leciona Hugo Nigro Mazzilli, que “o dolo (para fins de aplicação da lei de improbidade) que se exige é o comum; é a vontade genérica de fazer o que a lei veda ou não fazer o que a lei manda”.

Resta configurada, portanto, a conduta dolosa do responsável, pela ofensa aos artigos 42, 43 e 59 da Lei n. 4.320/64.

Demonstrada, pelo conjunto probatório do processo, as irregularidades insanáveis que configuram ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/90, com redação dada pela Lei Complementar n. 184, de 29 de setembro de 2021, o nome do **Sr. Silvio Ribeiro de Lima**, Chefe do Poder Executivo do Município de Ilícinea, relativas ao exercício financeiro de 2007, deve ser inserido no rol de responsáveis a que o art. 11, §5º, da Lei n. 9.504/97 faz referência, caso o presente parecer prévio prevaleça após o julgamento da Câmara Municipal.

III – CONCLUSÃO

Tendo em vista que o município realizou a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, sem recursos disponíveis e empenhou despesas além dos créditos concedidos, contrariando, respectivamente, os artigos 42, 43 e 59 da Lei n. 4.320/64 e, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela rejeição das contas** prestadas pelo Sr. Silvio Ribeiro de Lima, Chefe do Poder Executivo

do Município de Ilicínea, relativas ao exercício financeiro de 2007, nos termos da fundamentação.

Proponho também o desapensamento dos autos do Processo de Inspeção Ordinária n. 766221 desta prestação de contas, para o exame das matérias remanescentes neles constantes, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa n. 2/2009.

Prevalecendo o presente parecer pela rejeição das contas quando do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos do §2º do art. 31 da CR/88, determino a **inclusão do nome** do **Sr. Silvio Ribeiro de Lima** no rol de responsável a que se refere o §5º do art. 11 da Lei n. 9.504/97.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis.

Cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

dds